

JURISPRUDÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2n semestre de 2015

Eva Pons Parera*

Agustí Pou Pujolràs**

Les dues resolucions dictades pel Tribunal Constitucional durant la segona part de l'any 2015 on s'esmenta la matèria lingüística s'emmarquen en la litigiositat de l'Estat contra normatives de Catalunya que desenvolupen l'Estatut d'autonomia de 2006. En primer lloc, la Interlocutòria de 7 de juliol de 2015 acorda la suspensió parcial dels articles de Llei del Parlament de Catalunya 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, que havien estat impugnats pel Govern estatal invocant l'article 161.2 CE. El pronunciament –que no predetermina la resolució sobre el fons– és ambivalent pel que fa a les referències lingüístiques i culturals de la Llei catalana, ja que manté la suspensió dels preceptes que defineixen «la diplomàcia cultural de Catalunya», però en canvi l'aixeca per al precepte relatiu als principis rectors de l'acció exterior de la Generalitat en matèria de llengua i cultura pròpia.

El segon pronunciament és referit al reclutament de personal de la Generalitat, en el marc de la renovació del model d'estructura organitzativa de l'Agència Tributària de Catalunya feta per la Llei 9/2015, de modificació de la Llei 7/2007, de l'Agència Tributària. El procediment se substancia com a conflicte competencial i el TC conclou la infracció per la llei catalana de la normativa bàsica estatal en matèria de funció pública. La referència lingüística apareix en la justificació substantiva de la norma per part de la Generalitat, si bé el Tribunal Constitucional no atendra, i ni tan sols entrarà a examinar, aquestes raons.

[Sentència del Tribunal Constitucional 238/2015, de 19 de novembre de 2015. Recurs d'inconstitucionalitat. Ple. Ponent: Juan José González Rivas. BOE núm. 312, de 30 de desembre de 2015](#)

El present recurs d'inconstitucionalitat es pronuncia sobre un aspecte de la reforma operada per la Llei catalana 9/2015, de 12 de juny, de la Llei 7/2007, de l'Agència Tributària de Catalunya. L'Advocat de l'Estat hi impugna la regulació que fa l'article 4 de la nova Llei dels procediments d'integració voluntària a l'Agència Tributària de funcionaris d'altres administracions públiques que tenen assignades funcions substancialment coincidents, i que tenen destinació definitiva a Catalunya o presten serveis en l'Administració de la Generalitat en el moment de la convocatòria. La regulació qüestionada s'insereix en les noves disposicions addicionals 21a (cos superior d'inspectors tributaris) i 22a (cos tècnic de gestors tributaris de la Generalitat de Catalunya) de la Llei de l'Agència Tributària. L'argument bàsic del Govern de l'Estat és que mitjançant aquestes disposicions es configuren unes convocatòries tancades o restringides, les quals serien directament contràries al dret fonamental d'accés a la funció pública en condicions d'igualtat (art. 23.2 CE) i indirectament vulneradores de la competència estatal de l'article 149.1.18 CE, en la mesura que desconeixen la legislació bàsica que delimita les excepcions possibles al règim obert de les convocatòries d'accés.

* Eva Pons Parera, professora de dret constitucional de la Universitat de Barcelona.

** Agustí Pou Pujolràs, professor associat de filologia catalana de la Universitat de Barcelona.

Citació recomanada: PONS PARERA, Eva; POU PUJOLRÀS, Agustí; «Jurisprudència del Tribunal Constitucional. 2n semestre de 2015», *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, núm. 65, 2016, p. 220-223. DOI: [10.2436/20.8030.02.150](https://doi.org/10.2436/20.8030.02.150)

La incidència lingüística del procés rau en les al·legacions de la representació processal de la Generalitat –el Govern i el Parlament, amb arguments coincidents– que, d’una banda, apunta que els procediments previstos d’integració voluntària dels funcionaris d’altres administracions responen a raons d’eficiència en el funcionament de l’Administració pública i de facilitat d’adaptació al servei públic «derivadas de un conocimiento de la realidad cultural, lingüística, social y económica, y de la estructura y organización de la Administración tributaria de Cataluña». D’altra banda, i en resposta a l’objecció de l’Advocat de l’Estat sobre el caràcter «automàtic» del procés d’integració, en no preveure la normativa qüestionada la celebració de cap prova selectiva o concurs de mèrits, la Generalitat al·lega que «es una presunción apriorística y gratuita (...) Es evidente que la convocatoria podrá determinar la necesidad de superación de alguna prueba, de realización de algún sistema de evaluación de las competencias profesionales, así como la acreditación de los conocimientos necesarios de lengua catalana (si no se acreditan documentalmente), y otros aspectos del procedimiento a seguir que implicarán una valoración de méritos adecuadamente baremada» (punt 4 de les al·legacions).

Tanmateix, el TC no entra a valorar els arguments substantius, atès que la resolució del conflicte se substancia per la via competencial, en apreciar la contradicció de la normativa catalana amb la legislació bàsica vigent de funció pública (Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d’octubre, pel qual s’aprova el text refós de la Llei de l’estatut bàsic de l’empleat públic, art. 55.1, 61 i DT 2a i Llei 30/1984 en la seva DT 6a, formalment no derogada). La premissa és el rebuig de l’argument de la Generalitat que configurava els procediments regulats com una «regulació transitoria para la provisión de puestos de trabajo mediante movilidad interadministrativa», en considerar el TC que es tracta de procediments mitjançant els quals els funcionaris accedeixen a la funció pública d’una Administració distinta (FJ 4.a). A partir d’aquí, i d’acord amb la seva doctrina prèvia sobre les bases en la matèria (STC 111/2014, de 23 de juny), en la qual es reconeix «el carácter materialmente básico tanto de la regla que garantiza que las convocatorias tienen que ser con carácter general abiertas o libres, rechazando los llamados turnos u oposiciones restringidas» com també «las excepciones que eventualmente se puedan prever a tal regla general» (FJ 3), el TC conclou la incompatibilitat de la normativa catalana amb les bases estatals, cosa que en determina la inconstitucionalitat indirecta o mediata, per vulneració de l’article 149.1.18 CE (FJ 6 i 7). Finalment, hem de notar que la Sentència recull que d’altres comunitats autònomes (Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i Llei 10/2010, de 9 de juliol, d’ordenació i gestió de la funció pública valenciana) preveuen sistemes similars aplicables per a la integració de funcionaris estatals a l’Administració autonòmica, però s’excusa en el caràcter de justícia rogatòria del recurs d’inconstitucionalitat –és a dir, en la manca d’impugnació per part de l’Estat d’aquestes altres lleis autonòmiques– per rebutjar *a limine* l’argument (FJ 5.a).

[Interlocutòria del Tribunal Constitucional 122/2015, de 7 de juliol. Recurs d’inconstitucionalitat. Ple.](#)

El president del Govern estatal va interposar recurs d’inconstitucionalitat contra diversos articles de la Llei del Parlament de Catalunya 16/2014, de 4 de desembre, d’acció exterior i de relacions amb la Unió Europea. Es tracta de la Llei que desplega el capítols II i III del títol V, «De les relacions institucionals de la Generalitat», de l’Estatut de 2006. La invocació pel recurrent de l’article 161.2 CE va provocar la suspensió automàtica durant cinc mesos dels articles 1 a 9, 26 i 29 a 38 de la Llei catalana. Transcorregut el termini indicat, la present interlocutòria es pronuncia sobre la necessitat de mantenir o no la suspensió de la vigència dels preceptes qüestionats, sense entrar en el fons de la controvèrsia competencial.

Pel que fa a les posicions de les parts, reproduïdes amb força detall en els antecedents de la interlocutòria, el Govern de la Generalitat argumenta en general la inexistència de raons fonamentades per mantenir la suspensió, entenent que la finalitat bàsica del recurs interposat és obtenir un nou pronunciament del TC sobre l’abast de la competència estatal en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE). En relació amb les matèries lingüístiques i culturals, l’advocada de la Generalitat defensa la plena constitucionalitat dels articles 1 a 4 de la Llei 16/2014, quan defineixen i determinen les finalitats de l’acció exterior de la comunitat autònoma. Pel que fa al nou concepte legal de «diplomàcia pública de Catalunya» (art. 2.i, j, k i l i 34 a 36), assenyalava la seva configuració legal inclusiva de «cualquier actuación pública o privada con incidencia efectiva en la opinión pública exterior con objeto de proyectar la influencia de Cataluña, especialmente en los ámbitos económico, cultural y deportivo». Com a argument general, sosté que no es pot paralitzar l’acció exterior de la Generalitat, avalada per la STC 31/2010, a partir de la mera possibilitat d’utilització

inadequada dels mecanismes legals previstos; argument que es particularitza pel que fa a l'àmbit cultural en afegir que «no parece posible suspender la posibilidad de que las instituciones catalanas y las entidades privadas, en ejercicio de sus competencias e intereses, lleven a cabo actuaciones fuera de Cataluña con el objetivo de fomentar la cultura catalana mediante la participación en eventos internacionales; tampoco mediante el fomento del acceso de los creadores catalanes al exterior, o con el objetivo de impulsar la imagen de Cataluña como destino de inversiones, del turismo internacional, etc.» (antecedent 4t). El Parlament de Catalunya formula unes al·legacions més genèriques i sosté també que el manteniment de la suspensió «supondría negar a la Generalitat de Catalunya su condición de sujeto de la acción exterior del Estado español, tal y como se define en el art. 11 de la Ley 2/2004, de la acción y del servicio exterior del Estado» i deixaria sense aplicació les normes europees, constitucional i estatutària (antecedent 5è).

Per la seva banda, l'Advocat de l'Estat defensa el manteniment íntegre de la suspensió, adduint bàsicament un informe del Ministeri d'Exteriors i Cooperació que avala la producció de perjudicis greus i irreparables als interessos de la política exterior d'Espanya i les seves relacions internacionals en el supòsit que s'apliquen els preceptes impugnats de la Llei catalana. Com a arguments particulars, s'addueixen les interferències i distorsions en la posada en pràctica de la política estatal; la confusió que el concepte de «diplomàcia pública de Catalunya» crearia en la comunitat internacional; el possible perjudici en la imatge exterior d'Espanya mitjançant «determinadas acciones o campañas a favor de posiciones que pudieran tergiversar o distorsionar la realidad institucional, jurídica y política nacional»; així com el bloqueig de les competències estatals derivat dels desajustos entre la Llei impugnada i la Llei estatal 2/2004, de l'acció i el servei exterior de l'Estat. Des de la perspectiva política s'afirma que «el levantamiento de la suspensión permitiría a la Generalitat seguir dando pasos en el proceso de creación de un Estado propio, lo que es plenamente contrario a la Constitución española», adduint els objectius plasmats en documents no normatius elaborats a Catalunya, com ara els informes del Consell Assessor per a la Transició Nacional i Pla estratègic d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea 2015-2018 (antecedent 7è).

El Tribunal Constitucional avala de bon principi la tesi de l'Advocat de l'Estat que la vigència i aplicabilitat de determinats preceptes de la Llei 16/2014 és susceptible de provocar perjudicis greus als interessos generals de la política exterior d'Espanya, concretats en la reserva a l'Estat de les «relacions internacionals» per l'article 149.3 CE (FJ 4), si bé tot seguit recorda l'aval jurisprudencial de la legitimitat de les activitats de projecció exterior de les comunitats autònomes (FJ 5). En l'aplicació, en seu cautelar, d'aquest paràmetre d'enjudiciament, i pel que fa a les referències culturals i lingüístiques, el TC rebutja explícitament la posició del representant estatal sobre l'article 3 de la Llei catalana: «El Abogado del Estado pone en su demanda especial énfasis en la letra e) del artículo 3, que consagra como uno de tales principios [rectores] 'el reconocimiento del derecho de las personas y de los pueblos a la defensa y promoción de la cultura, la lengua y la identidad propias' y 'el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos', aduciendo que esta regulación afecta y puede interferir la política exterior del Estado. Aun sin anticipar la respuesta de fondo, ha de recordarse que cabe una interpretación constitucional de la referencia al 'derecho a decidir', consistente en entenderlo no como una manifestación de un inexistente derecho a la autodeterminación ni como una atribución de soberanía constitucionalmente no reconocida, por lo que ha de concluirse que tampoco lo dispuesto en la letra e) del art. 3 de la Ley 16/2014 puede comprometer la política exterior del Estado español, lo que conduce, en definitiva, a levantar la suspensión del artículo 3 en su totalidad».

Diversament, la definició de la «diplomàcia cultural» en l'article 2.j de la Llei 16/2014, com també totes les mencions a la «diplomàcia pública de Catalunya», resten suspeses, d'acord amb el criteri jurisprudencial contrari al reconeixement d'una subjectivitat internacional pròpia de Catalunya, segons el qual «los entes territoriales dotados de autonomía no son sujetos internacionales y no pueden, en consecuencia, participar en las relaciones internacionales» (FJ 5). Finalment, el TC decideix l'aixecament de la suspensió de la major part dels preceptes impugnats de la Llei 16/2014, relatius a les funcions de les institucions autonòmiques i als instruments propis de l'acció exterior, com ara els acords de col·laboració, la figura del representant permanent davant la Unió Europea o les delegacions i oficines de la Generalitat a l'exterior (FJ 6 i 7).